



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.PP/2002/18
CEP/2002/13
12 September 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации,
участии общественности в процессе принятия решений
и доступе к правосудию по вопросам,
касающимся окружающей среды
(Первое совещание, Лукка, Италия, 21-23 октября 2002 года)
(Пункт 8 b) предварительной повестки дня)

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ
(Девятая сессия, 4-6 ноября 2002 года)
(Пункт 9 предварительной повестки дня)

**ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ДОСТУП
К ПРАВОСУДИЮ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ***

Введение

1. В настоящем документе изучается вопрос о том, каким образом Конвенцию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусскую конвенцию),

* Подготовлено консультантом.

можно использовать в интересах содействия участию общественности в международном процессе принятия решений. В Орхусской конвенции содержится требование о том, чтобы каждая Сторона способствовала "применению принципов настоящей Конвенции в международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и в рамках международных организаций в вопросах, относящихся к окружающей среде"¹. Термин "форумы" используется в настоящем документе с целью охвата многочисленных различных типов организаций и процессов, отраженных в нем.

2. Международные организации и процессы во все большей степени могут воздействовать на национальные процессы принятия решений и определять социальную и экономическую политику, которая имеет далеко идущие экологические последствия. Однако международные организации нередко являются менее транспарентными и открытыми для участия общественности, чем национальные учреждения. Поэтому Комитет по экологической политике ЕЭК ООН решил подготовить анализ практики участия общественности в международных форумах и связанных с этим потенциальных проблем². В настоящем документе содержатся результаты этого анализа и излагаются уроки, полученные в ходе обзора существующих правил и практики.

3. Орхусская конвенция явилась результатом международного процесса, в рамках которого осуществлялась деятельность по определению концепции участия общественности в контексте устойчивого развития. Конвенция содержит три принципа, которые в общих чертах предусматривают, что общественность должна иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, и доступ к правосудию в контексте независимого процесса обзора. И хотя сформулированные в Конвенции обязательства относятся главным образом к национальному уровню, они отражают договоренность, достигнутую между государствами еще в 1992 году в ходе проведения встречи на высшем уровне "Планета Земля", о том, что "экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан - на соответствующем уровне"³. И действительно, в Повестке дня на XXI век содержится обращенный к Организации Объединенных Наций, международным учреждениям, занимающимся вопросами финансирования и развития, и межправительственным организациям и форумам призыв содействовать участию общественности⁴.

4. Хотя международные организации и процессы, рассмотренные для целей настоящего документа, иногда совершенно по-разному трактуют концепцию участия общественности, все они сходятся в том, что вклад общественности в разработку их политики, правил, программ, договоров и других процессов принятия решений играет важную роль. Например, Организация Объединенных Наций на протяжении длительного

времени признает преимущества участия общественности в ее деятельности. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, учреждая Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в ходе проведения Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 года, предложила тем "неправительственным организациям, которые занимаются проблемами окружающей среды, оказывать полную поддержку Организации Объединенных Наций и сотрудничать с ней в целях достижения возможно более высокой степени сотрудничества"⁵. ЮНЕП признает, что участие общественности привносит многочисленные различные перспективы в проводимую работу, что оно расширяет сферу охвата и воздействие стратегий ЮНЕП и что оно оказывает помощь ЮНЕП в достижении ее целей на национальном уровне⁶. Аналогичным образом, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подчеркивает преимущества участия общественности, рассматривая его в качестве важного вклада в процесс разработки более эффективной политики и основного элемента надлежащего управления, который позволяет задействовать новые источники выработки политических идей, способствует увеличению доверия общественности к Организации и повышает качественный уровень демократии⁷.

5. Для целей настоящего документа были изучены правила и практика в области участия общественности в деятельности ряда международных форумов. К их числу относятся Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), принятые в ее рамках пять природоохранных договоров и процесс "Окружающая среда для Европы" ЕЭК ООН; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), включая два из ее многосторонних природоохранных соглашений (Конвенция о биологическом разнообразии и Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения); Европейская комиссия (ЕК); Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Североамериканская комиссия по экологическому сотрудничеству (КЭС); Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС); Комиссия по устойчивому развитию (КУР) Организации Объединенных Наций; Всемирная торговая организация (ВТО); и два европейских региональных форума: Международная комиссия по охране Рейна и Комиссия по охране морской среды Балтийского моря (Хельсинкская комиссия).

6. В настоящем документе предпринимаются попытки сформулировать принципы, которые не только соответствуют положениям Орхусской конвенции, но и имеют смысл с точки зрения различающихся потребностей международных форумов (отличных от национальных правительств, как это предусматривается в самой Орхусской конвенции). В настоящем докладе не проводится оценки соблюдения положений Орхусской конвенции.

7. В данном документе охватываются принципы участия общественности, согласованные в рамках Орхусской конвенции, и проводится их рассмотрение в свете правил и практики различных международных форумов, а также развиваются уроки, извлеченные в результате анализа этих правил и практики. Эти уроки отражают особенности наилучшей практики рассмотренных организаций, а также аспекты участия общественности, которые могли бы быть усовершенствованы, т.е. аспекты, которые можно установить путем рассмотрения упущений или изучения ошибочной практики этих организаций. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы попытаться рассмотреть сквозь эти различия общие элементы надлежащей практики участия общественности.

8. Организации, рассмотренные для целей настоящего исследования, имеют самые различные полномочия и по-разному работают со своими странами-членами: цель добавления (только на английском языке) заключается в том, чтобы отразить этот аспект в максимально возможной степени.

9. Каждая из рассмотренных организаций имеет особый мандат и осуществляет особый процесс принятия решений. Например, Европейский союз, в отличие от других международных организаций, является региональной организацией экономической интеграции с определенным уровнем суверенитета. Европейский союз подписал Орхусскую конвенцию, и когда он ратифицирует Конвенцию, она будет применяться к ЕС как к государственному органу⁸. ЕЭК ООН и ЮНЕП обеспечивают форум для ведения переговоров по многосторонним природоохранным соглашениям в дополнение к такой функции, как разработка региональной и международной экологической политики. ОЭСР является форумом для стран-членов, которые вырабатывают общую позицию по проводимой политике на основе консенсуса. КЭС является международной организацией, созданной для рассмотрения региональных экологических вопросов в Северной Америке, оказания помощи в предупреждении возможных торговых и экологических конфликтов и содействия эффективному применению правовых норм по охране окружающей среды⁹. Всемирная торговая организация является не только форумом для ведения переговоров по торговым соглашениям, но и выполняет также важную функцию по урегулированию споров. ЭКОСОС координирует все операции Организации Объединенных Наций в области экономической и социальной деятельности, включая окружающую среду, и осуществляет наблюдение за ними, в то время как КУР была создана с целью продолжения деятельности по содействию экологически устойчивому развитию, начало которой было положено на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года. Действуют различные европейские региональные форумы, в функции которых входит обеспечение рационального

использования совместных природных ресурсов. Однако даже с учетом этих различий из каждого из них могут быть извлечены некоторые общие принципы и уроки в интересах совершенствования процесса участия общественности.

10. В настоящем документе предпринимаются попытки объединить тенденции и общую практику и недостатки, касающиеся экологического доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в международных форумах, которые характерны для организаций и процессов, рассмотренных в добавлении.

11. На практике доступ к информации в рамках многих международных форумов осуществляется, как правило, на специальной основе с ограниченным кругом четко оговоренных правил и процедур. В практике большинства форумов, рассмотренных в настоящем докладе, не проводится различия между доступом к общей информации и доступом к экологической информации. Международные форумы все чаще предоставляют общественности доступ к окончательным документам через свои вебсайты. Лишь некоторые форумы имеют в своем распоряжении письменные руководящие документы или четкие руководящие принципы, посвященные вопросу о том, какой подход персонал и представители общественности должны применять в отношении таких запросов. Уроки, которые можно было бы извлечь из настоящего обзора, касаются таких вопросов, как право общественности на доступ к информации, необходимость осуществления последовательного процесса, важность доступа для всех представителей общественности, доступ ко всей релевантной информации, транспарентная информационная система, своевременность, низкие затраты и доступная форма и обоснованные причины и ясные процедуры для отказа.

12. Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, во многих международных форумах также все чаще обеспечивается на специальной основе с ограниченным кругом четко оговоренных правил и процедур. В большинстве международных форумов, рассмотренных в настоящем докладе, не проводится различия между общим участием общественности и участием общественности в деятельности, касающейся окружающей среды. В целом в большинстве форумов установлены правила аккредитации НПО для их участия в совещаниях в качестве наблюдателей, однако в этих форумах не сформулировано четких предписаний, касающихся представления замечаний в рамках процесса принятия решений, в частности подготовки проектов решений или политики. Многие форумы действительно разрешают и поощряют участие общественности в деятельности различных рабочих или целевых групп, однако этот вопрос решается, главным образом, конкретными руководящими органами. Уроки, которые можно было бы извлечь из настоящего обзора, касаются таких вопросов, как необходимость дальнейшего поощрения участия общественности,

необходимость разработки четко сформулированных процедур, важность обеспечения возможности для участия всех представителей общественности, доступный процесс аккредитации, открытие всех процессов принятия решений для некоторого уровня участия общественности, своевременность, обеспечение широкого круга механизмов участия общественности и оказание определенной финансовой помощи в интересах обеспечения участия представителей общественности.

13. Доступ общественности к правосудию в международных форумах обеспечивается в редких случаях. В настоящем документе понятие "доступ к правосудию" определяется в весьма широком смысле и включает в себя те случаи, когда граждане могут обращаться с просьбой провести расследование или участвовать в существующих механизмах урегулирования споров. В целом даже тогда, когда такие механизмы существуют в теории, на практике для граждан или НПО, как правило, оказывается достаточно сложным получить доступ к правосудию в контексте международного форума, и даже тогда, когда они получают его, то средствами правовой защиты является всего лишь расследование, а не принудительное применение правовых норм, изменение политики или приказ о судебном преследовании. Уроки, которые можно было бы извлечь из настоящего обзора, касаются таких вопросов, как важность доступа общественности к определенному типу процесса рассмотрения, необходимость справедливого, открытого и транспарентного судопроизводства, широкая интерпретация процессуальной правоспособности, обзор процесса доступа к информации и участия общественности, обзор правил международных организаций и обзор национальных норм.

14. Используемое в настоящем докладе понятие "извлеченные уроки" основывается на принципах, содержащихся в Орхусской конвенции, правилах и практике деятельности международных организаций и различиях между международными организациями и национальными правительствами (которым адресована Орхусская конвенция). В данном случае цель заключается в соблюдении духа Орхусской конвенции в контексте международных форумов: другими словами, формулировки необязательно будут одинаковыми в каждом конкретном случае.

I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

15. Орхусская конвенция требует от каждой Стороны гарантировать право на доступ к информации по вопросам, касающимся окружающей среды. В статье 4 устанавливаются рамки, в которых общественность может получать доступ к экологической информации от государственных органов. Применительно к тем случаям, когда представитель общественности запрашивает информацию, в Конвенции устанавливаются критерии и

процедуры, регламентирующие процесс предоставления информации или отказа в ней. Согласно Конвенции, все лица имеют право на доступ к информации.

16. В большинстве международных форумов, рассмотренных в настоящем документе, существует практика доступа к информации, которая относится к любой информации, - и не только к информации по экологическим вопросам. Все рассмотренные в настоящем документе форумы предоставляют общественности доступ к некоторым документам через свои вебсайты и по соответствующей просьбе, и во многих форумах установлены правила, касающиеся неразглашения и разглашения информации. Однако лишь в некоторых форумах в письменном виде сформулирована политика или разработаны четкие руководящие принципы, касающиеся того, какой подход персонал и представители общественности должны применять в отношении таких запросов.

Общие принципы

17. В Орхусской конвенции устанавливается право на доступ к информации для представителей общественности. Международные организации все более активно разрабатывают политику обеспечения доступа к информации, которая предусматривает, что информация должна быть доступной для общественности, за исключением тех случаев, когда соблюдается критерий необходимости сохранения конфиденциального характера этой информации. Например, в соответствии со своим информационным режимом ВТО снимает ограничения с распространения всех официальных документов с некоторыми критериями изъятия и процессом снятия ограничений¹⁰. В соответствии с политикой предоставления доступа к информации ОЭСР все документы ОЭСР являются доступными для общественности, если только они конкретно не предназначены для официального пользования или не отнесены к категории конфиденциальных¹¹. Граждане и резиденты ЕС, а также лица, имеющие компании, зарегистрированные в ЕС, имеют *право* на доступ к документам учреждений ЕС. Существуют некоторые ограничения и случаи, в которых право на доступ к документации не будет предоставляться, однако эти ограничения четко определены и из них могут делаться некоторые исключения с учетом заинтересованности общественности в доступе к информации¹².

Извлеченные уроки: Доступ общественности к информации во все большей степени рассматривается в качестве права, и международные форумы пользуются преимуществами обнародования информации, которой они располагают, если только она не охватывается четко установленными основаниями для отказа в ее предоставлении.

18. Крайне ограниченное число международных организаций имеют четкие нормы для предоставления общественности доступа к информации. Хотя они поощряют проведение такой политики на национальном уровне, многие организации предоставляют большинство своих документов на своих вебсайтах или по просьбе с ограниченными указаниями, прежде всего в отношении того, какие документы являются доступными и кто может иметь доступ к ним. Это может затруднять доступ общественности в тех случаях, когда документы могут относиться к "серой" области, т.е. такие документы, как подготовительные или справочные документы, используемые в процессах принятия решений. Это также затрудняет доступ в тех случаях, когда документы отсутствуют на вебсайте, когда представители общественности не имеют доступа к электронной информации или когда документ был отнесен к категории конфиденциальных как не подлежащий распространению среди представителей общественности. Как представляется, международные форумы признают, что подготовка четко установленных норм позволяет усовершенствовать процесс доступа к информации.

Например, в рамках проекта стратегии участия гражданского общества в деятельности ЮНЕП признается необходимость разработки "гораздо более эффективных" механизмов поддержки принципов предоставления доступа к информации¹³. Кроме того, в новом предписании ЕС о доступе к информации подробно излагаются особенности четко сформулированного процесса, который понятен для представителей общественности и персонала учреждений ЕС¹⁴. Этот четко сформулированный процесс также определяет основания для обжалования в тех случаях, если в предоставлении информации неправомерно отказано¹⁵.

Извлеченные уроки: Общественность могла бы иметь более последовательный и надежный доступ к информации, если бы международные форумы разработали четкий набор процедур для представителей общественности, которые регламентируют порядок запрашивания информации.

Определение тех, кто имеет доступ к информации

19. В большинстве случаев международные форумы, как представляется, считают, что чем больше людей имеют доступ к их информации, тем лучше для информирования и участия общественности. Международные организации все чаще размещают большинство окончательных документов и любые подготовительные документы, относящиеся к просьбе о представлении замечаний, на своих вебсайтах. Это означает, что эти документы будут доступны для любого представителя общественности, который может получить доступ к вебсайту или, в случае Организации Объединенных Наций, доступ к хранилищу данных. Например, Организация Объединенных Наций стремится

обозначать большинство своих документов как "документы, предназначенные для общего распространения", и делает их доступными через свой вебсайт и информационные хранилища во всем мире¹⁶.

Извлеченные уроки: Согласно наиболее эффективной практике, любое физическое или юридическое лицо сможет запрашивать и получать доступную для общественности информацию без различия гражданства, национальной принадлежности или местожительства и без необходимости доказывать юридическую или иную заинтересованность.

Тематический охват информации

20. Нынешняя политика международных организаций в области доступа общественности к информации, как правило, не ограничивается каким-либо одним конкретным сектором, таким, как окружающая среда. Это подкрепляет широкое определение, содержащееся в Орхусской конвенции, где "экологическая информация" включает в себя информацию о состоянии элементов окружающей среды, факторах, которые воздействуют на окружающую среду, процессах принятия решений и о состоянии здоровья и безопасности людей. Международные организации, как представляется, осознают, что представители общественности желают иметь доступ ко всем видам информации. Кроме того, поскольку окружающая среда является сектором, ощущающим на себе воздействие любых других решений в социальной, экономической и институциональной сферах, международные организации пришли к пониманию того, что природоохранные организации граждан будут заинтересованы как в экологических решениях, так и в решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду. Например, до неудавшейся разработки многостороннего соглашения по инвестициям ОЭСР не понимала, какую большую заинтересованность этот тип информации может вызвать среди природоохранных организаций граждан, и не предоставляла доступ к обсуждавшимся проектам. Широкомасштабная реакция и требования общественности об обеспечении открытости, которые породила эта скрытность, заставила ОЭСР организовать доступ к документам в процессе разработки Руководящих принципов для многонациональных предприятий с гораздо большей степенью открытости¹⁷.

Извлеченные уроки: Международные форумы могли бы получить преимущества в результате предоставления общественности доступа к информации, которая имеет важное значение для принятия решений, оказывающих воздействие на окружающую среду. На практике она могла бы включать в себя информацию о сельском хозяйстве, транспорте, инфраструктуре, финансах, торговле и других областях, относящихся к охране окружающей среды и экологически устойчивому развитию.

21. Еще один аспект тематического охвата информации касается того, какие типы документов являются доступными, особенно с учетом многочисленных видов процессов принятия решений, в которых участвуют международные форумы. Например, вебсайт ОЭСР содержит информацию, относящуюся ко всем областям работы ОЭСР, включая решения, решения-рекомендации, заявления, руководящие принципы и доклады¹⁸. Один сложный вопрос заключается в том, следует ли предоставлять доступ общественности к проектам документов и подготовительным документам. Как представляется, международные форумы все чаще предоставляют доступ к проектам документов и подготовительным документам в тех случаях, когда это необходимо для того, чтобы общественность могла делать основанные на имеющейся информации замечания в ходе процесса принятия решений¹⁹. Например, КЭС размещает большинство документов, включая решения, доклады, проекты для обсуждения и протоколы совещаний, на своем вебсайте²⁰.

Извлеченные уроки: Понятие "доступная для общественности информация" могло бы интерпретироваться в широком смысле и включать в себя все соответствующие окончательные документы, проекты документов, справочные данные и результаты анализа, исследования, исходные данные, организационную информацию, информацию, касающуюся процессов принятия решений, и информацию о пунктах связи и сроках принятия решений.

22. Некоторые международные организации разработали специальные регистры или базы данных для экологических данных, включая информацию, способствующую осуществлению многосторонних соглашений. Например, в настоящее время секретариат Картахенского протокола по биобезопасности создает центр анализа и синтеза информации о биобезопасности с целью содействия обмену информацией о живых измененных организмах²¹. В рамках Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ЕМЕП - программа оценки выбросов - ведет базу данных, содержащую агрегированную информацию о трансграничных выбросах загрязнителей воздуха, распространяющихся на большие расстояния в регионе ЕЭК ООН²².

Извлеченные уроки: Международные форумы могут обеспечивать полезную сервисную функцию путем предоставления единственного скомпилированного источника или регистра для доступа общественности к экологическим данным в тех случаях, когда эти данные собираются в рамках основного мандата конкретного форума.

23. К тематическому охвату информации также непосредственно относится вопрос о том, когда и каким образом документы, предназначенные для служебного пользования, становятся доступными для общественности. В нескольких международных форумах созданы автоматические системы снятия ограничений с распространения документации с четкими временными рамками. Например, согласно принятым в 2002 году правилам ВТО, касающимся снятия ограничений с распространения документации, в тех случаях, когда член Организации представляет документ, предназначенный для служебного пользования, с распространения этого документа автоматически снимаются ограничения после его первого рассмотрения соответствующим органом или же, если это наступит ранее, через 60 дней после даты его распространения²³. Если этот член желает не допустить снятия ограничений с распространения документа в эти сроки, он должен каждые 30 дней обращаться со специальной просьбой относительно сохранения конфиденциального характера этого документа в течение последующих 30 дней. Этот же самый процесс применяется в отношении документов, подготовленных секретариатом по просьбе какого-либо члена - с тем исключением, что документы, подготовленные секретариатом, могут сохраняться конфиденциальными только в течение первого 30-дневного периода, по истечении которого с их распространения автоматически снимаются ограничения. Согласно правилам установления ограничений на распространение документов ОЭСР, при отсутствии возражений со стороны соответствующего члена Организации по истечении трех лет документы, предназначенные для служебного пользования, автоматически становятся более доступными, а затем, не позднее истечения шестилетнего периода времени, все документы ОЭСР, за исключением документов, по которым принимается конкретное решение, передаются в распоряжение общественности²⁴. По истечении десятилетнего периода времени все документы ОЭСР – независимо от их статуса – становятся доступными для общественности.

Извлеченные уроки: Доступ к информации расширяется в том случае, когда для документов, предназначенных для служебного пользования, устанавливается срок действия такого ограничения, например 30 дней, по истечении которого с их распространения автоматически снимаются ограничения, если только по этим документам не принимается какого-либо иного конкретного решения.

24. Тематический охват информации нередко включает в себя направление информационных извещений, а также извещений о наличии информации или о возможностях для участия общественности. Многие международные организации действительно направляют извещения общественности путем их размещения на своих вебсайтах и их рассылки по установленному списку адресатов, в который включаются заинтересованные представители общественности. Например, КЭС направляет извещения

заинтересованным представителям общественности и НПО в тех случаях, когда запрашиваются их замечания, и размещает справочную информацию, просьбы о представлении замечаний и информацию о процедурах направления замечаний на своем вебсайте²⁵. В тех случаях, когда проводятся публичные совещания, КЭС должна направлять извещения общественности в форме писем и размещения на своем вебсайте не позднее, чем за 30 дней до созыва совещания²⁶.

Извлеченные уроки: Международные форумы пользуются преимуществами вклада общественности в тех случаях, когда они своевременно направляют публичные извещения о возможностях участия общественности в процессе принятия решений и о наличии информации для общественности, такой, как проекты документов для обсуждения, окончательные документы, решения и доклады.

Транспарентность информационной системы

25. Поскольку общественность получает доступ ко все возрастающему объему информации от международных организаций, могут возникать трудности в нахождении документов даже в том случае, когда они отнесены к категории документов, доступных для общественности. Кроме того, в настоящее время большинство международных форумов пытается создать ясные системы на своих вебсайтах с целью упрощения использования своих информационных систем. Например, ЮНЕП создала ряд информационных сетей и систем мониторинга, при этом общественность может получить доступ к соответствующей информации через вебсайт ЮНЕП. Эти информационные источники включают в себя: Базу данных о всемирных ресурсах (БДВР); Международный регистр потенциально токсичных химических веществ²⁷ – перечень источников информации о химических веществах; и UNEP.net²⁸ – интерактивный каталогизированный и многоаспектный вебпортал, который обеспечивает доступ к географической, текстовой и графической информации, относящейся к окружающей среде. ЕС ведет регистр документов Комиссии на своем вебсайте с целью оказания содействия общественности в нахождении документов путем указания справочного номера, названия, даты и соответствующего департамента²⁹. Регистр связан с основными источниками документов ЕС в электронной форме. КЭС ведет регистр всей информации, представленной отдельными гражданами, с указанием сроков и линий связи с каждым документом³⁰.

Извлеченные уроки: Международные форумы пользуются преимуществами эксплуатации транспарентной информационной системы, например тогда, когда они определяют тип и тематический охват имеющейся информации и основные условия и требования, в соответствии с которыми она становится доступной, и процесс, с

помощью которого она может быть получена, а также тогда, когда они создают и ведут регистры и назначают информационных администраторов.

Сроки

26. Четкая временная шкала предоставляет как общественности, так и персоналу расписание, на которое они могут полагаться. Она также предоставляет в распоряжение общественности нормы, которые облегчают обзор положения, сложившегося в случае нехватки ответов на запрос. Не считая того, что к значительному объему информации можно получить незамедлительный доступ через их вебсайты, многие международные организации не проводят политики реагирования на просьбы общественности о предоставлении информации и не определяют четких сроков для ответа на запросы и предоставления информации. Однако в тех случаях, когда определяются соответствующие сроки, они, как правило, способствуют оперативному направлению ответов. Например, в ЕС соответствующее должностное лицо должно проинформировать заявителя в течение 15 рабочих дней о том, что его просьба была удовлетворена или же что ему собираются отказать в доступе к информации³¹. В других организациях неписаное правило заключается в том, чтобы попытаться в максимально короткие сроки направить ответ на просьбу о предоставлении информации. Например, ОЭСР стремится отвечать на просьбы о предоставлении информации, направленные по электронной почте, в течение 24 рабочих часов³².

Извлеченные уроки: Наивысшая эффективность доступа общественности к информации обеспечивается в тех случаях, когда международные форумы как можно скорее отвечают на просьбы общественности о предоставлении информации, опираясь при этом на четкие сроки направления ответов и предоставления информации, указываемые в их руководящих принципах и правилах, например не позднее одного месяца с возможностью обоснованного продления сроков до двух месяцев. В частности, международные форумы пользуются преимуществами обеспечения увязки сроков предоставления информации с процессом участия общественности, с тем чтобы общественность получала информацию и располагала при этом достаточным временем для внесения своего вклада в данный процесс.

Стоимость и форма информации

27. Все больший объем информации представляется как в электронной, так и в печатной формах. Большинство международных организаций не проводят четкой политики предоставления информации в запрашиваемой форме. Однако на практике

международные организации все чаще предоставляют электронные документы через свои вебсайты и направляют печатные документы по почте при условии такой просьбы. Некоторые даже предоставляют средства для ознакомления с документами по месту установки электронного оборудования. Например, Организация Объединенных Наций предоставляет документы как в электронной форме через свой вебсайт, так и в печатной форме через библиотеки-хранилища во всем мире. ЕС предоставляет общественности возможность для доступа к информации путем непосредственного ознакомления с документами, получения их копий или же с помощью электронных средств³³.

Извлеченные уроки: Наивысшая эффективность доступа общественности к информации обеспечивается путем ее предоставления в запрашиваемой форме (в том предположении, что она уже существует в этой форме) посредством непосредственного ознакомления с документами, получения печатной копии или с помощью электронных средств.

28. Большинство международных организаций не проводят четкой политики взимания платы с представителей общественности за пользование печатными копиями документов – за исключением тех документов, которые включены в перечень публикаций, при этом соответствующие затраты уже включены в них. Запрашиваемая представителями общественности информация все чаще направляется бесплатно, хотя в некоторых случаях ряд организаций взимает плату для покрытия расходов. Например, согласно действующим правилам ЕС, консультации, копии небольших документов и прямой электронный доступ предоставляются бесплатно. Другие расходы не должны превышать реальных расходов, связанных с производством и отправкой копии.

Извлеченные уроки: Наивысшая эффективность доступа общественности к информации обеспечивается путем бесплатного предоставления этой информации или ее предоставления не более, чем за разумную плату (например, за плату, которая отражает только затраты, связанные с распечаткой и распространением)

Основания и процесс для отказа и обзора

29. Все международные учреждения используют ряд критериев непредоставления определенной информации, обычно в связи с просьбой какого-либо государства-члена, установлением законной коммерческой конфиденциальности и конфиденциальностью личной информации. Наряду с тенденцией предоставлять общественности доступ к большому объему информации международные организации все чаще сопоставляют государственные интересы в раскрытии информации с государственными интересами в ее конфиденциальности и требуют, чтобы принималось конструктивное решение в тех

случаях, когда информация должна сохраняться конфиденциальной. Например, ОЭСР может временно запретить или ограничить доступ общественности к некоторым документам, обозначая их как "документы, предназначенные для официального пользования" или "конфиденциальные документы"³⁴. "Документы, предназначенные для официального пользования" означает, что эта информация может предоставляться только для официальных целей. "Конфиденциальные документы" означает, что несанкционированное раскрытие информации может нанести серьезный ущерб интересам ОЭСР или любой из ее стран-членов.

30. Введенные ЕС ограничения на доступ общественности к информации непосредственно относятся к государственной безопасности, обороне и военным вопросам, международным отношениям, финансовой, денежно-кредитной или экономической политике, неприкосновенности частной жизни, коммерческим интересам, судопроизводству и юридическим консультациям, а также проверкам, расследованиям и ревизиям³⁵. Они определяются, по возможности, путем сопоставления с государственной заинтересованностью в раскрытии информации.

Извлеченные уроки: Полезно четко определять условия для отказа в просьбах о предоставлении информации. Для международных организаций, возможно, наиболее релевантными были бы такие случаи отказа в просьбах о предоставлении информации, как а) когда государство или компания просит сохранить конфиденциальность информации по причине того, что ее раскрытие неблагоприятно повлияет на национальную безопасность или коммерческую конфиденциальность; или б) когда раскрытие информации поставит под угрозу неприкосновенность личной жизни. Основания для отказа в предоставлении информации наилучшим образом интерпретируются ограничительно в каждом случае с учетом заинтересованности общественности в раскрытии информации в сравнении с заинтересованностью в сохранении ее конфиденциальности.

31. Отказ в предоставлении общественности доступа к информации может стать вопросом, по которому возникают разногласия между представителями общественности и международной организацией. Чем яснее процесс формулирования отказа в предоставлении доступа, тем проще рассматривать такие ситуации с целью обеспечения справедливого и беспристрастного разрешения любых споров. Например, в ЕС соответствующее должностное лицо должно проинформировать заявителя в течение 15 рабочих дней о том, что его просьба была удовлетворена или же что ему собираются отказать в доступе к информации³⁶. В последнем случае или тогда, когда ответа не получено в установленные сроки, заявитель в течение 15 рабочих дней может обратиться к Генеральному секретарю Комиссии с просьбой рассмотреть вопрос о том, почему ему

собираются отказать в доступе к информации, или вопрос об отсутствии ответа. Учреждения ЕС ежегодно должны публиковать доклад, который включает в себя информацию о ряде случаев, в которых было отказано в доступе к документам, а также о причинах такого отказа и о ряде секретных документов, не включенных в официальный перечень³⁷.

Извлеченные уроки: Полезно также установить четкие правила и сроки, регламентирующие отказ в предоставлении доступа общественности к информации. В этих целях отсутствие ответа на просьбу о предоставлении информации может рассматриваться в качестве отказа. Причины отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации наилучшим образом можно формулировать в письменном виде. В тех случаях, когда только часть запрашиваемой информации подпадает под одну из категорий изъятия, оставшаяся часть информации может быть отделена и направлена лицу, запрашивающему информацию.

32. Те международные форумы, которые осуществляют процессы обзора административных решений, имеют также компетенцию рассматривать жалобы граждан по поводу отсутствия доступа к информации. Например, общественность может воспользоваться услугами Европейского омбудсмена с целью обзора случаев, в которых учреждения Европейского союза отказали общественности в доступе к информации³⁸.

Извлеченные уроки: Доступ общественности является более широким в тех случаях, когда международные форумы обеспечивают, чтобы лицо, которое считает, что в его просьбе о предоставлении информации было незаконно отказано или что она была оставлена без внимания, или что международный форум не представил по его просьбе удовлетворительного ответа, или что плата за предоставление информации превышает разумный уровень, могло прибегать к судебному, внесудебному или административному пересмотру принятого решения.

[Вставка: *Нормы, регламентирующие доступ к информации в соответствии с положениями Орхусской конвенции*

- Информация является доступной, за исключением тех случаев, когда применяются основания для отказа в ее предоставлении.
- Представителям общественности не требуется демонстрировать свою заинтересованность в ее получении.

- Информация должна представляться в запрошенной форме.
- Ответы на запросы должны предоставляться в течение одного месяца.
- Отказы в просьбах о предоставлении информации формулируются в письменном виде и содержат основания для отказа.
- Основания для отказа должны толковаться ограничительно путем сравнения интересов, которые требуется защищать, с заинтересованностью общественности.
- Государственные органы должны выделять конфиденциальную часть документов и рассекречивать неконфиденциальные части документов в тех случаях, когда это может быть сделано без ущерба для конфиденциальной информации.
- По запросу следует предоставлять копии подлинных документов.
- Как правило, информация должна предоставляться бесплатно, однако за предоставление информации может взиматься разумная плата по установленным тарифам.
- Государственные органы должны собирать и распространять экологическую информацию.
- Общественность должна информироваться об имеющихся в ее распоряжении возможностях для участия в процессе принятия решений.]

II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

33. Орхусская конвенция устанавливает процедуры участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, включая оповещение общественности, сроки осуществления процедур участия общественности и с учетом итогов участия общественности. Конвенция также устанавливает требования, касающиеся участия общественности в планах, программах и подготовке законов и нормативных положений.

34. Все международные форумы, рассмотренные в настоящем документе, обеспечивают определенный уровень участия общественности. Однако в большинстве из них не сформулированы в письменном виде политика или четкие руководящие принципы,

касающиеся того, каким образом персонал и представители общественности должны обеспечивать участие общественности на последовательной основе.

Общие принципы

35. В последние десять лет международные форумы предоставили общественности более широкий доступ к осуществляемым в их рамках процессам принятия решений - хотя по-прежнему на достаточно специальной основе. Все международные форумы, рассмотренные в настоящем документе, обеспечивают определенный уровень участия общественности и признают важность вклада общественности в осуществляемые в их рамках процессы. Например, ОЭСР признает, что участие общественности позволяет усовершенствовать процесс разработки политики и является основным элементом надлежащего международного руководства³⁹. Согласно ОЭСР, участие общественности позволяет международным форумам задействовать при принятии решений новые источники идей, информации и ресурсов, имеющих отношение к проводимой политике. Оно также способствует укреплению доверия общественности к правительственным и международным организациям.

Извлеченные уроки: Международным форумам выгодно упрощение участия общественности в процессе принятия решений.

Определение тех, кто может участвовать

36. Как правило, международные форумы проводят различия между теми, кто может участвовать путем представления письменных замечаний по проектам документов и позиций, а также теми, кто может участвовать в совещаниях в качестве наблюдателей, и теми, кто может участвовать в институциональном статусе путем членства в консультативных советах и других органах.

37. Международные форумы все чаще соглашаются принимать письменные документы общественности от любых ее представителей, которые в достаточной мере заинтересованы в подготовке замечаний⁴⁰. Например, КЭС, КУР и процесс ЕЭК ООН "Окружающая среда для Европы" размещают на Интернете проекты документов с целью представления замечаний по ним, а также информацию об особенностях процесса внесения замечаний⁴¹.

38. ОЭСР последовательно размещала на своем вебсайте проекты Руководящих принципов для многонациональных предприятий, по которым общественность могла

представлять свои замечания, и призывала любые заинтересованные организации гражданского общества вносить свои замечания по ним⁴².

Извлеченные уроки: Как правило, участие общественности наилучшим образом обеспечивается в тех случаях, когда любое физическое или юридическое лицо может участвовать в процессах принятия решений международных форумов без различия гражданства, национальной принадлежности или местожительства и без необходимости доказывать юридический или иной интерес.

39. Многие из рассмотренных международных форумов действительно вводили конкретные ограничения в отношении тех, кто может участвовать в совещаниях и консультациях заинтересованных сторон и диалоге с ними, посредством осуществления определенного процесса аккредитации или отбора заинтересованных сторон. Например, ЭКОСОС требует, чтобы организация, стремящаяся стать правомочной участвовать в конференциях Организации Объединенных Наций в консультативном статусе, удовлетворительным образом показала, что а) она может вносить существенный и постоянный вклад в достижение целей Организации Объединенных Наций; б) она тесно связана с экономической и социальной жизнью жителей представляемых ею районов; и с) ее членский состав широко представляет основные слои общества в большом количестве стран⁴³. Конкретные конференции Организации Объединенных Наций нередко также расширяют свой процесс аккредитации с целью обеспечения эффективного доступа НПО. Например, Международная конференция по финансированию в целях развития 2002 года продлила свой процесс аккредитации практически вплоть до открытия конференции с целью обеспечения возможностей для участия всех заинтересованных НПО⁴⁴.

Извлеченные уроки: Процесс аккредитации общественности или отбора заинтересованных сторон для конкретных совещаний наилучшим образом служит целям обеспечения участия общественности в тех случаях, когда он является справедливым, доступным и открытым для новых участников на протяжении как можно более длительного периода времени с четкими критериями отбора, включая, например, такие, как область компетентности, представительство, демократическая структура и подотчетность, а также географическое представительство.

40. Многие международные форумы на протяжении длительного периода времени проводят деятельность по объединению представителей конкретных групп, таких, как деловые круги, рабочие и научные работники, с целью обеспечения вклада в свою деятельность. Однако виды специальных консультативных групп и целевых групп, которые нередко возникают в результате этих усилий, обычно не отражают более

широкий спектр организаций, выражающих общественные интересы. Международные форумы, как представляется, начинают увязывать эти виды специальных консультативных групп с вопросом о более широком участии общественности и в некоторых случаях с консультативными группами, которые также включают в свой состав представителей организаций или коалиций, выражающих общественные интересы. Например, на протяжении многих лет ОЭСР поддерживает официальные отношения с организациями деловых кругов и трудящихся через Консультативный комитет по вопросам предпринимательства и промышленности (БИАК) и Консультативный комитет профсоюзов (ТУАК), которые оба участвуют во всех направлениях ее деятельности через свои президиумы и в ходе неофициальных консультаций. В течение последнего десятилетия ОЭСР начала вести более активный диалог с другими слоями гражданского общества, которые могут участвовать в ее работе, главным образом посредством осуществления неофициальных мероприятий, включая консультации, конференции, семинары и рабочие совещания⁴⁵. Некоторые международные форумы создали консультативные группы, в состав которых входят представители организаций, выражающих общественные интересы. Например, Совместный общественный консультативный комитет (СОКК) является общественной неправительственной группой, которая представляет свои рекомендации совету КЭС в ходе его обсуждений и секретариату КЭС в ходе планирования его деятельности и осуществления его мероприятий⁴⁶. В состав СОКК входят представители североамериканских природоохранных организаций граждан.

Извлеченные уроки: Международные форумы извлекают пользу из самого широкого вклада общественности в тех случаях, когда они предоставляют организациям, выражающим общественные интересы, по меньшей мере такой же статус и такие же права участия в процессах принятия решений, как и организациям деловых кругов.

Виды процессов принятия решений

41. Решения (в самом широком смысле), принимаемые международными форумами, могут оказывать значительное воздействие на местные общины и представителей общественности. Даже наиболее широкий процесс формулирования политики может стать более эффективным в том случае, если в нем участвуют представители общественности. Многие международные форумы признают этот факт и открывают все свои процессы принятия решений для участия общественности. Например, ЕЭК ООН привлекает общественность к разработке вопросов для обсуждения и решений для своих совещаний "Окружающая среда для Европы", проводимых на периодической основе на уровне министров, а также к ведению переговоров по ее природоохранным конвенциям и

их осуществлению. ЮНЕП проводит консультации с гражданским обществом по вопросу о роли гражданского общества в рамках ЮНЕП⁴⁷ и о международном регулировании природопользования⁴⁸. ОЭСР привлекает общественность к разработке руководящих принципов и развитию обсуждений в различных областях государственной политики⁴⁹. КЭС привлекает общественность к формулированию политики и руководящих указаний, подготовке программ, разработке проектов и сравнительных исследований среди ее трех стран-членов⁵⁰. КУР привлекает общественность к разработке вопросов для обсуждения и решений, принимаемых на ее ежегодных совещаниях.

Извлеченные уроки: Эффективность процессов принятия решений в международных форумах, включая формулирование правил, планов, программ, политики и проектов, ведение переговоров по конвенциям и их осуществление, а также подготовку международных конференций, станет более высокой, если в них будет участвовать общественность, и эти процессы должны своевременно стимулировать и включать в себя вклад общественности.

Сроки

42. Поскольку международные форумы разрабатывают более официальный процесс осуществления вклада общественности, они все чаще уделяют внимание срокам участия общественности. Некоторые международные форумы, рассмотренные в настоящем документе, стараются предоставить общественности возможность вносить свои замечания на начальном этапе процесса принятия решений - хотя нередко уже после подготовки предварительных проектов решений, а не на этапе, на котором определяется тематический охват решения. Тем не менее некоторые международные форумы представляют информацию о примерах привлечения общественности к этому процессу уже на начальном этапе. Например, общественность начала участвовать в организованном ЕЭК ООН процессе разработки Орхусской конвенции и ведения переговоров по ней уже на начальном этапе. В рамках процесса "Окружающая среда для Европы" представители общественности были привлечены к разработке руководящих принципов участия общественности ЕЭК ООН еще до начала Конференции, проведенной в 1995 году в Софии⁵¹. Затем они продолжали участвовать в разработке рамок и в ведении переговоров по Конвенции, которая в конечном итоге была подписана на Конференции, состоявшейся в 1998 году в Орхусе (Дания). На достаточно раннем этапе общественность стала участвовать в разработке Руководящих принципов для многонациональных предприятий ОЭСР, при этом представители гражданского общества впервые начали участвовать в этом процессе в 1998 году и присутствовали на каждой сессии по ведению переговоров вплоть до 2000 года, когда была завершена подготовка Руководящих принципов⁵².

Извлеченные уроки: Консультации являются наиболее полезными в тех случаях, когда они проводятся на начальном этапе процесса принятия решений, т.е. тогда, когда возможности по-прежнему являются открытыми и может быть обеспечен эффективный вклад общественности.

43. После направления просьб о представлении замечаний у международных форумов возникает понимание того, что они могли бы получить более качественные комментарии, если бы они предоставили представителям общественности достаточное время для рассмотрения проектов документов и формулирования их замечаний до принятия окончательного решения. Например, замечания по Зеленой книге ЕС об операциях по купле-продаже прав на выбросы парниковых газов, которая была распространена в марте 2000 года, требовалось представить к сентябрю 2000 года⁵³.

Извлеченные уроки: Консультации являются наиболее эффективными в тех случаях, когда общественность располагает достаточным временем для подготовки своих замечаний и когда возможности для участия согласуются по времени с доступом общественности к соответствующим документам в интересах упрощения участия общественности на основе имеющейся информации.

Механизмы участия общественности

44. Существуют многочисленные способы, с помощью которых международные форумы привлекают и могут привлекать общественность к осуществляемому в их рамках процессу принятия решений. Международные форумы все чаще опробуют широкий круг различных механизмов участия общественности. В случае достижения описанных выше основных целей и соблюдения основных принципов участия общественности эти механизмы могут повысить общую эффективность привлечения общественности к деятельности международных форумов. Например, предоставление консультативного статуса НПО в совещаниях (например, ЭКОСОС, ЮНЕП), использование консультативных комитетов НПО (например, СОКК КЭС), организация форумов НПО и диалога с ними (например, ЮНЕП, ОЭСР, КУР, ВТО) и размещение просьб о представлении замечаний общественности (например, КЭС, ЕС, ЕЭК ООН) - вот те реальные способы обеспечения участия общественности, и чем больше из этих механизмов использует какая-либо международная организация, тем более эффективным будет участие общественности в ее деятельности.

Извлеченные уроки: Существует широкий круг форм эффективного участия общественности, например предоставление ей консультативного статуса, деятельность консультативных комитетов НПО, форумы НПО и диалог с ними, общая просьба о представлении замечаний.

45. Многие международные форумы проводят официальные совещания руководящих органов, в отношении которых они предоставляют НПО ограниченный доступ и права участия. Например, аккредитация в ЭКОСОС предоставляет НПО возможность участвовать в большинстве конференций и совещаний Организации Объединенных Наций вместе, например, с правом предлагать пункты повестки дня, правом назначать представителей в качестве наблюдателей для участия в совещаниях, правом представлять письменные заявления и правом выступать с устными заявлениями в ходе совещания⁵⁴.

Извлеченные уроки: Эффективность работы совещаний руководящих органов и других официальных совещаний международных форумов также повышается в случае участия общественности, особенно тогда, когда они устанавливают правила, касающиеся, в частности, права предлагать пункты повестки дня, выступать на совещаниях и распространять письменные заявления.

46. Для обеспечения неизменной надежности любых механизмов участия общественности международным форумам необходимо предоставлять общественности обоснованные доказательства того, каким образом был учтен вклад общественности. Например, КЭС учредила процесс, с тем чтобы попытаться обеспечить подотчетность перед общественностью в связи с процессом участия общественности путем:

- a) установления четких целей участия общественности, определяемых до проведения совещания;
- b) предоставления доступной для общественности информации о следующих шагах и решениях, относящихся к обсуждаемым областям;
- c) предоставления общественности информации о том, каким образом и когда будут рассмотрены замечания общественности;
- и d) оценки эффективности совещаний с участием общественности⁵⁵.

Извлеченные уроки: Общественность может оценивать свое воздействие на осуществляемый процесс и поэтому скорее всего будет и далее вносить конструктивный вклад в тех случаях, когда механизмы ее участия в конечном итоге будут предусматривать принятие аргументированных решений, обеспечивающих четкий учет замечаний общественности.

Оказание помощи

47. Участие общественности нередко связано с затратами, которые не в состоянии покрыть организации, выражающие общественные интересы, включая природоохранные организации граждан. Ряд международных форумов признает этот факт и оказывает финансовую помощь некоторым участникам, являющимся представителями организаций, выражающих общественные интересы. Например, КЭС иногда оказывает финансовую помощь для покрытия путевых расходов представителей общественности, участвующих в ее совещаниях и процессах, как это делает ЕЭК ООН.

48. Нередко лишь весьма ограниченное число представителей организаций, выражающих общественные интересы, может участвовать в совещаниях или в процессах принятия решений. В этих случаях наиболее эффективный вклад граждан будет обеспечиваться с помощью лиц, участвующих от имени коалиции других организаций и представителей общественности, с которыми они провели широкомасштабные консультации. Такой коалиционный подход и координация также требуют ресурсов, которыми нередко не располагают группы, выражающие общественные интересы. Иногда для обеспечения координации процесса участия создается коалиция, например, такая, как Сеть взаимодействия в защиту климата. Однако в случае отсутствия такого объединения наилучшая практика будет заключаться в создании или укреплении коалиции, учреждаемой для конкретного международного процесса. Например, правительства, участвовавшие в переговорах по Орхусской конвенции, оказали финансовую помощь с целью укрепления коалиции "Европейский ЭКО-Форум", включавший в себя природоохранные организации граждан из всего региона ЕЭК ООН. Это, в свою очередь, являлось одной из причин, объясняющих тот факт, что процесс участия коалиции "ЭКО-Форум" строился на основе достаточно полной имеющейся информации, был конструктивным и отражал идеи, мнения и опыт природоохранных организаций граждан из всего региона ЕЭК ООН.

Извлеченные уроки: Для обеспечения широкомасштабного и экономически разнообразного участия международные форумы могут оказывать организациям, выражающим общественные интересы, финансовую помощь для участия в их процессах и организации реагирования коалиций на конкретные проблемы на основе имеющейся информации.

[Вставка: *Нормы, регламентирующие участие общественности в соответствии с положениями Орхусской конвенции*

- Предоставление общественности возможностей для внесения своих замечаний и вклада в процесс принятия решений, включая решения, касающиеся конкретных мероприятий, планов, программ, законов и норм.
- Привлечение общественности к участию уже на начальном этапе процесса принятия решений.
- Установление разумных сроков осуществления различных этапов процесса участия общественности.
- Установление четких процедур участия общественности.
- Государственным органам следует учитывать замечания общественности.
- Государственным органам следует информировать общественность об обоснованном окончательном решении.]

III. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

49. Доступ к правосудию является новой концепцией в контексте участия общественности в деятельности международных форумов. Орхусская конвенция предоставляет общественности доступ к правосудию на национальном уровне с целью обеспечения возмещения ущерба, причиненного в результате нарушения норм доступа к информации и участия общественности, а также для принудительного применения правовых норм по охране окружающей среды. В контексте Орхусской конвенции доступ к правосудию может интерпретироваться в широком смысле с целью включения процессов рассмотрения принятых решений, которые имеют своим результатом расследования и установление фактов, в дополнение к тем процессам, которые завершаются применением традиционных средств правовой защиты. Эта более широкая интерпретация использовалась в ходе сбора примеров юридической практики для настоящей главы, поскольку в ней рассматриваются многие другие вопросы в дополнение к вопросу о доступе представителей общественности к процедурам судебного разбирательства.

Общие принципы

50. Наиболее важные элементы концепции доступа к правосудию - на национальном или же на международном уровнях - заключаются в том, что общественность имеет

доступ к беспристрастным и независимым процедурам административного рассмотрения или судебным процедурам и что эти процедуры являются справедливыми, открытыми, транспарентными и законными. В трех из всех рассмотренных международных форумов существует определенный механизм доступа общественности к правосудию в целях обзора и составления фактологического перечня. Он заложен в функциях Европейского омбудсмана, а также в рамках механизма подачи жалоб общественности в соответствии с Руководящими принципами для многонациональных предприятий ОЭСР и процесса представления жалоб граждан КЭС. Только одно учреждение, т.е. ЕК, предоставляет гражданам определенный уровень доступа к судебным процедурам: через процесс подачи жалоб в ЕК и путем предоставления гражданам ограниченного доступа к Европейскому суду и Европейскому суду первой инстанции.

Извлеченные уроки: Международные форумы могут повысить эффективность своей деятельности в результате предоставления доступа общественности к правосудию в целях обеспечения учета своих собственных правил, рассматривая участие общественности в качестве дополнительного источника для контроля за осуществлением установленных ими правовых норм по охране окружающей среды. В целях предоставления доступа к правосудию международные форумы могут обеспечивать, чтобы общественность имела доступ к беспристрастному и независимому административному рассмотрению и к квазисудебным и судебным процедурам. Приемлемые судебные гарантии могут предусматривать справедливые, открытые, транспарентные и беспристрастные процедуры.

Определение тех, кто обладает процессуальной правоспособностью

51. Понятие процессуальной правоспособности определяет тех, кто может просить провести административное рассмотрение и фактологическое расследование или приступить к осуществлению судебных процедур. В рамках наилучшей юридической практики понятие "процессуальная правоспособность" интерпретируется в очень широком смысле. В Европейском союзе любое лицо может подать жалобу в Комиссию на государство-член в связи с любой мерой или практикой, которые, как оно считает, являются несовместимыми с положениями или принципами законодательства Сообщества⁵⁶. В 2000 году, когда был опубликован Кодекс надлежащего административного поведения ЕС, который регламентирует отношения персонала, учреждений ЕС с общественностью, этот процесс стал более доступным⁵⁷. В ЕС любое лицо может подать жалобу Европейскому омбудсмену с целью получения доступа к правосудию в тех случаях, когда учреждения европейского союза действовали неправомерно или же незаконно отказали в осуществлении таких прав, как доступ к информации⁵⁸. В рамках ОЭСР организации гражданского общества наряду с

организациями деловых кругов и трудящихся имеют возможность обращаться в соответствующие учреждения, созданные в развитие положений Руководящих принципов, с просьбой рассмотреть вопрос о предполагаемых нарушениях рекомендаций, содержащихся в этих принципах⁵⁹. В рамках КЭС механизм "представления жалоб граждан в связи с вопросами принудительного осуществления" позволяет любому представителю общественности Северной Америки представлять в этот орган жалобы, содержащие утверждения о том, что правительство какой-либо страны-члена не может обеспечить эффективного осуществления своего природоохранного законодательства⁶⁰.

Извлеченные уроки: Международные форумы могут наилучшим образом в широком смысле интерпретировать концепцию "процессуальной правоспособности" в ходе разбирательства, связанного с экологическими вопросами.

Вопросы, открытые для рассмотрения

52. Представители общественности все чаще имеют возможность просить провести рассмотрение в двух различных случаях: рассмотрение вопроса о нарушениях собственных правил международных форумов, особенно в ходе административных процессов, касающихся доступа к информации и участия общественности; и международное рассмотрение вопроса о нарушениях или о недостаточно эффективном осуществлении национального законодательства. Например, в рамках ЕС можно выделить два основных вида процедур обеспечения доступа к правосудию: а) процедуры, имеющиеся на уровне Сообщества для оспаривания решений или действий государств-членов; и б) процедуры, имеющиеся на уровне Сообщества для оспаривания решений или действий учреждений Европейского союза⁶¹, см. пункты 31-32 выше. Принятые в 2000 году Руководящие принципы для многонациональных предприятий ОЭСР предоставляют представителям общественности возможность обращаться в назначенные учреждения, созданные в развитие положений Руководящих принципов, с заявлениями о нарушениях рекомендаций, содержащихся в этих принципах⁶². Согласно статье 14 Североамериканского соглашения об экологическом сотрудничестве, механизм представления жалоб граждан КЭС позволяет общественности направлять жалобы в этот орган, содержащие утверждения о том, что правительство какой-либо страны не может обеспечить эффективного осуществления своего природоохранного законодательства⁶³.

Извлеченные уроки: Когда международные форумы устанавливают для представителей общественности процедуры обращения с просьбами о проведении рассмотрения, это может включать рассмотрение: а) любого действия или бездействия в предоставлении информации или в процессе участия общественности; б) любого действия или бездействия в соблюдении их собственных правил и норм;

или с) действия или бездействия, подпадающего под их специальную юрисдикцию в области рассмотрения (например, в некоторых случаях национальное природоохранное законодательство).

[Вставка: Нормы, регламентирующие доступ к правосудию в соответствии с положениями Орхусской конвенции]

- Доступ к правосудию, предоставляемый любому лицу в рамках Конвенции, означает доступ к судебному или иному независимому и беспристрастному оперативному рассмотрению при разумных затратах.
- Обзор процесса обработки просьб о доступе к информации.
- Обзор процедур организации процесса участия общественности.
- Обзор действия и бездействия лиц или государственных органов, касающихся национального законодательства, относящегося к окружающей среде.
- Минимальные нормы, включая адекватные и эффективные средства правовой защиты, справедливость, беспристрастность, своевременность и разумные затраты.
- Решения выносятся в письменной форме, и они являются доступными для общественности.
- Соответствующие механизмы оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию.]

Примечания

- ¹ ECE/CEP/43, пункт 7 статьи 3.
- ² ECE/CEP/80, пункт 35 b).
- ³ A/CONF.151/26 (vol. I). Рио-де-Жанейрская декларация, принцип 10.
- ⁴ A/CONF.151/26 (vol. III). Повестка дня на XXI век, статья 27.9.
- ⁵ Резолюция 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 года (пункт IV.5).
- ⁶ UNEP, Enhancing Civil Society Engagement in the Work of UNEP, Strategy Paper on GC 21/19, October 2001, UNEP-CSO Strategy5.doc.
- ⁷ OECD, Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation, and Public Participation, OECD Public Management Policy Brief, PUMA Policy Brief No. 10, July 2001.
- ⁸ Орхусская конвенция, статьи 2 d), 17 и 19.
- ⁹ http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english
- ¹⁰ Procedures for the Circulation and Derestriction of WTO Documents, WT/L/452, 16 May 2002 (Решение от 14 мая 2002 года). См. http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/Bernie_derestrictiontext_e.htm
- ¹¹ Annex: Guidelines for Implementation: OECD Council Resolution on the Classification and Declassification of Information, C(97)64/FINAL (принята 10 июля 1997 года). "Документы, предназначенные для официального пользования" означает, что эта информация может предоставляться только для официальных целей. "Конфиденциальные документы" означает, что несанкционированное раскрытие информации может нанести серьезный ущерб интересам ОЭСР или любой из ее стран-членов.
- ¹² Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/1_145/1_14520010531/en00430048.pdf
- ¹³ См. примечание 6.

14 См. примечание 12.

15 См. примечание 12.

16 См. <http://www.un.org>

17 OECD, The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Revision 2000.

18 См. www.oecd.org и конкретные решения: <http://webdominol.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf>

19 Проекты документов нередко означают проекты, которые предназначены для рассмотрения общественностью, в отличие от любого проекта документов на каждом этапе подготовки.

20 См. www.cec.org

21 См. <http://bch.biodiv.org>

22 См. <http://www.emep.int/>

23 См. примечание 10.

24 См. примечание 11.

25 См. www.cec.org

26 CEC, Framework for Public Participation in Commission for Environmental Cooperation Activities, 22 October 1999. C/DIR/01/Rev.11

27 IRPTC, <http://irptc.unep.ch/irptc/why.html>.

28 См. www.unep.net

29 См. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/register.cfm?CL=en&testjs=1

30 Council Resolution 99-06, June 28, 1999, Adoption of the Revised Guidelines for Submission on Enforcement Matters Under articles 14 and 15 of the North American Agreement

on Environmental Cooperation, www.cec.org/files/english/Newg1-e.doc,
www.cec.org/citizen/guide_submit.index.cfm?varlan=english

³¹ Annex, article 2, Commission Decision of 5 December 2001 amending its rules of procedure (2001/937/EC, ECSC, Euratom), http://europa.eu/int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/1_345/1_34520011229en00940098.pdf

³² Meggan Dissly, NGO Liaison Officer, Public Affairs Division, OECD, personal communication, June 10, 2002.

³³ См. примечание 12.

³⁴ См. примечание 11.

³⁵ См. примечание 12.

³⁶ См. примечание 31.

³⁷ См. примечание 12.

³⁸ См. собственную страницу Европейского омбудсмена: www/euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm

³⁹ См., например, примечание 7.

⁴⁰ Однако не всегда ясно, в какой степени незапрошенные замечания учитываются в процессе принятия решений.

⁴¹ См. www.cec.org, www.un.org/esa/sutdev/csdback.htm и www.unece.org/env/wgso/ngo.htm

⁴² OECD Policy Brief, Civil Society and OECD, 2001, <http://www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018283.pdf>

⁴³ Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями, резолюция 1996/31 ЭКОСОС, пункт 22.

⁴⁴ Office of the President of the Millennium Assembly, Reference Document on the Participation of Civil Society in United Nations Conferences and Special Sessions of the General Assembly During the 1990s, Version 1, August 2001.

⁴⁵ См. примечание 42.

⁴⁶ См. http://www.cec.org/who_we_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=english

⁴⁷ Report, Civil Society Consultations on Ways and Means to Enhance the Active Engagement and Participation of Civil Society in the Work of UNEP, Nairobi, 24 and 25 May 2001.

http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOs%20link?/Civil_Society_Consultations_on_GC_21_19_Nairobi_May_24_25_2001.htm, см. также UNEP Governing Council Decision SS.VII/5, 15 February 2002.

⁴⁸ Report on Civil Society Consultations on International Environmental Governance, Nairobi 22-23 May 2001. См. также

http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOs%20link/CIVIL_SOC_IETY_CONSULTATIONS_on_IEG_Nairobi_May_22_23_2001.htm

⁴⁹ См. примечание 42.

⁵⁰ CEC, Framework for Public Participation in Commission for Environmental Cooperation Activities, 22 October 1999. C/DIR/01/Rev.11.

⁵¹ Руководящие принципы ЕЭК ООН по участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, принятые в 1995 году на Конференции министров "Окружающая среда для Европы", проведенной в Софии (Болгария). ECE/CEP/24 (1995).

⁵² См. примечание 42.

⁵³ Commission of the European Communities, Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union, Brussels, 8.3.2000, COM(2000) 87 final.

⁵⁴ Описанные здесь права относятся к "общему консультативному" статусу в соответствии с правилами аккредитации ЭКОСОС. Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями, резолюция 1996/31 ЭКОСОС.

⁵⁵ См. примечание 50.

⁵⁶ См. вебстраницу Комиссии:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/index_en.htm

⁵⁷ Code of Good Administrative Behavior: Relations with the Public, 13 September 2000, Official Journal of the European Communities: OJ L 267, 20.10.2000.http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_en.htm. После разработки Кодекса надлежащего административного поведения участники совещания Европейского совета, состоявшегося в декабре 2000 года в Ницце, включили право на надлежащее управление для граждан в качестве основного права в новую Хартию основных прав.

⁵⁸ Европейский омбудсмен может издать необязательную для исполнения рекомендацию на основе результатов расследования случаев ненадлежащего управления в учреждениях ЕС. См. собственную страницу Европейского омбудсмена: www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm

⁵⁹ См. примечание 42.

⁶⁰ Council Resolution 99-06, June 28, 1999, Adoption of the Revised Guidelines for Submissions on Enforcement Matters Under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation, www.cec.org/files/english/Newgl-e.doc, www.cec.org/citizen/guide_submit/index.cfm?varlan=english; North American Agreement on Environmental Cooperation between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1993, Secretariat for the Commission for Environmental Cooperation, Article 14, http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/download/Naeec-e.doc

⁶¹ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL Network), Complaint Procedures and Access to Justice for Citizens and NGOs in the Field of the Environment within the European Union, Final Report, May 2000. http://europa.eu.int/comm/environment/impel/access_to_justice.pdf.

⁶² См. примечание 42.

⁶³ North American Agreement on Environmental Cooperation between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1993, Secretariat for the Commission for Environmental Cooperation.